

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: medio ambiente; entes locales; ruido; energía solar

Key words: environment; local governments; noise; solar energy

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO).—II. NORMATIVA ESTATAL.—III. NORMATIVA AUTONÓMICA.—IV. NORMATIVA MUNICIPAL.—V. JURISPRUDENCIA.—1. Presentación.—2. Aplicación de la normativa comunitaria al caso de la evaluación ambiental de la autovía urbana de circunvalación de Madrid (M-30).—3. Sentencias en materia de contaminación acústica.—3.1. *Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica.*—3.2. *Ordenanza Municipal de Ruido que permite dejar en suspenso temporalmente el nivel de ruido en el interior de las viviendas.*—3.3. *Contenido de los mapas de capacidad acústica.*—3.4. *El caso particular de los ruidos producidos por el Aeropuerto de Barajas.*—4. Sentencias en materia de telefonía móvil.—4.1. *Distribución de competencias en materia de telefonía móvil entre el Estado y Comunidades Autónomas, y Entidades Locales.*—4.2. *Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil.*—4.3. *Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor tecnología.*—4.4. *Inclusión de normas que imponen niveles máximos de emisión radio-eléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil.*—4.5. *Disposición de antenas como «actividad clasificada».*—4.5.1. *Decisiones judiciales que entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada.*—4.5.2. *Decisiones judiciales que no entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada.*—5. *Ordenanza Municipal de Captación Solar para Usos Térmicos que establece directamente especificaciones técnicas.*—6. *Relación entre la licencia de actividad clasificada y la licencia de obras.*—VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN (ÁMBITOS COMUNITARIO, ESTATAL Y AUTONÓMICO)

Las políticas ambientales tienen el fin principal de que el modelo de vida no provoque una situación de desastre ecológico irreversible, para lo cual se utilizan distintos ins-

trumentos que vayan atenuando los efectos de dicho modelo de vida en el entorno natural. En el ámbito comunitario, ello ha quedado fijado desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. A partir de ese momento, uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea es transformar el modelo de crecimiento de la comunidad a fin de fomentar el desarrollo sostenible. El camino para la consecución de este desarrollo sostenible se cifra, como quedó consagrado en el «V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (1993-2000)», en la *integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y realización de todas las políticas y acciones de los poderes públicos*. Esto es lo que se ha venido en llamar actualmente cláusula de horizontalidad o transversalidad. Con este objetivo de integración de las exigencias ambientales en todas las políticas, se utilizan diversos instrumentos, entre ellos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas y planes), para impulsar una gestión sostenible de las distintas políticas que han de acometer los poderes públicos.

La utilización de estos instrumentos para la aplicación de la cláusula de horizontalidad o transversalidad la encontramos en todos los niveles del Ordenamiento Jurídico: comunitario, estatal, autonómico y local.

En el año 2008 ha de destacarse en el ámbito comunitario el *Informe urbano 2008: Indicadores demográficos, económicos y medioambientales de las ciudades europeas*. El 24 de septiembre de 2008 la Comisión Europea publicó su auditoría urbana para pulsar el estado de salud de 321 ciudades europeas.

Además ha de tenerse en cuenta que con fecha de 9 de julio de 2008 fue aprobado por el Parlamento Europeo la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, de fecha de 13 de septiembre de 2006.

La propuesta de la Comisión subraya que «la diversidad del entorno urbano en cuanto a historia, geografía, clima o condiciones administrativas y jurídicas requiere soluciones hechas a medida y desarrolladas a nivel local» y que «la aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz, también supone que ésta se inscriba en el plano local». Además, se afirma que debido a la heterogeneidad de las zonas urbanas y las obligaciones vigentes a nivel nacional, regional y local, así como a las dificultades vinculadas al establecimiento de normas comunes, «se decidió que la legislación no es el mejor medio de alcanzar los objetivos de la estrategia», como han confirmado la mayor parte de los Estados miembros y de las administraciones locales.

Esta estrategia se inserta en el *VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (2002-2012)*, que prevé la elaboración y la adopción de siete estrategias temáticas: contaminación atmosférica, medio ambiente marino, uso sostenible de los recursos naturales, prevención y reciclado de residuos, protección del suelo, utilización de plaguicidas y medio ambiente urbano.

La estrategia temática para el medio ambiente urbano propuesta se articula en torno a las siguientes líneas transversales: orientaciones sobre una gestión integrada del medio ambiente; orientaciones sobre la elaboración de planes para un transporte urbano sostenible por parte de las autoridades locales, con el apoyo de orientaciones técnicas sobre los principales aspectos de los planes de transporte, con los ejemplos de las mejores prácticas que serán publicados por la Comisión en 2006; acciones comunitarias de apoyo al intercambio de las mejores prácticas en la UE; un portal Internet de la Comisión para las autoridades locales destinado a facilitar el acceso a todos los documentos publicados en múltiples sitios destinados a las autoridades locales, en línea con el plan de acción para mejorar la comunicación de la Comisión sobre Europa; formación para poder adquirir las competencias específicas necesarias para adoptar un enfoque integrado de la gestión también a través de programas de intercambio destinados a los funcionarios de los entes locales y de iniciativas del Fondo Social Europeo para mejorar la eficacia de las administraciones públicas a nivel regional y local, y recurso a las demás políticas comunitarias: políticas de cohesión y políticas a favor de la investigación.

Y, por último, ha de reseñarse la *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2008*, sobre «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana», en la que se afirma que la Unión Europea debería definir una estrategia global sobre movilidad urbana, que conduzca a un uso más racional de coches particulares, y promover la transferencia hacia modos de transporte sostenibles, a fin de apoyar los compromisos adquiridos por la UE para proteger el medio ambiente y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Tras un año 2007 muy prolífico en el ámbito estatal, en el que se destaca la aprobación por el Estado de importantes documentos de programación y planificación como son: *La Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible*; *la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2007-2012-2020)* —EECCEL—; *el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia*, y por último, *el Plan Nacional de Calidad de Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015*. En el año 2008 no hay documentos a reseñar.

En lo que respecta al *ámbito local*, concretamente ha de indicarse el *Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid*, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 12 de junio de 2008 (*BO Ayuntamiento de Madrid* de 20 de junio de 2008, núm. 5.825). Este Plan pretende impulsar una nueva cultura energética en la ciudad de Madrid, promoviendo el uso racional y eficiente de la energía y la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en coordinación con otras políticas municipales, que se están desarrollando en pro de la sostenibilidad urbana, y que permitirán contribuir al objetivo nacional de cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Además ha de destacarse, como iniciativa dirigida a impulsar una gestión sostenible de las distintas políticas que han de acometer los municipios españoles, el *Primer Encuentro de Gobiernos Locales por la Biodiversidad, celebrado en Jaén el 2 y 3 de julio de 2008*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En

dicho encuentro se presentó la *Estrategia Local y Sistema de Indicadores para la Conservación e Incremento de la Biodiversidad* y se reafirmó la importancia que tiene la *Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad 2010*, creada también en el año 2008 por la FEMP y la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. El objetivo primordial de esta red, que desde la FEMP actúa en territorio nacional, es trabajar en consonancia con la Unión Mundial de la Naturaleza, que ha creado una alianza europea para frenar la pérdida de especies florales y faunísticas. La primera meta marcada para la consecución de estos objetivos es 2010.

Ha de resaltarse también la existencia de otra red en el ámbito de la FEMP —que tiene por origen un acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la FEMP—, que es la *Red Española de Ciudades por el Clima*. Dicha red en abril de 2008 contaba con un total de 201 Municipios. Esta Red de Ciudades por el Clima constituye la sección de la FEMP formada por los Gobiernos locales que están integrando en sus políticas la protección del clima, de acuerdo con los objetivos fijados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC). La red favorece la coordinación de actuaciones entre las distintas administraciones, permitiendo alcanzar mejores resultados en la lucha contra el cambio climático y en la mitigación de sus efectos. Además, articula el protagonismo de los Gobiernos locales en la gestión medioambiental, permitiendo su intervención en la elaboración de normas que abordan problemas globales que exceden el ámbito municipal.

II. NORMATIVA ESTATAL

El año 2007 fue de una importante *producción legislativa*. Se aprobaron la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, del desarrollo sostenible del medio rural.

En cambio el año 2008 ha sido de una importante *producción reglamentaria*. En materia de medio ambiente se ha aprobado una única norma con rango de Ley: el *Real Decreto Legislativo 1/2008*, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. El resto de normas son reglamentos.

La refundición realizada por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, se limita a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y no incluye la evaluación ambiental de planes y programas regulada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La evaluación de impacto ambiental de proyectos constituye el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente.

Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar las agresiones contra la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

El texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos consta de tres capítulos. El capítulo primero se ocupa de las disposiciones generales, identificando en el art. 1, artículo inédito, como objeto de la norma, de una parte, el establecimiento del régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, y, de otra, la garantía de la integración de los aspectos ambientales en tales proyectos mediante la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo que en cada caso resulte competente, tal y como ponen de relieve las Directivas comunitarias sobre evaluación de impacto ambiental de las que trae causa la legislación española en la materia. El capítulo II contiene el régimen jurídico de la evaluación ambiental propiamente dicha. Y el capítulo III regula los aspectos relacionados con el control del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental.

Pasando al estudio de las normas reglamentarias aprobadas a lo largo del año 2008, la primera que se puede señalar es el *Real Decreto 2090/2008, de 22 diciembre*, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de 2007, de Responsabilidad Medioambiental.

Este Reglamento presenta algunas novedades con respecto a la regulación de la Ley 26/2007. A destacar, el concepto de «estado básico», entendido, conforme a la definición recogida en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, como aquel en el que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y los servicios en el momento en que sufrieron el daño. Respecto a esta definición, el Reglamento añade una precisión importante para aclarar que el estado básico debe determinarse en relación con el agente causante del daño y, por tanto, no hace referencia a un estado ideal de conservación del medio receptor, sino a aquel que presentara éste en el momento inmediatamente anterior a la actuación del agente. Serán, por tanto, las variables vinculadas a dicho agente las que habrá que analizar antes y después del daño. Por otro lado, se prevén los supuestos en los que la determinación del estado básico deberá tener en cuenta la posible evolución que hubieran tenido los recursos naturales de no haberse producido el daño: cuando exista información histórica fehaciente que demuestre la tendencia evolutiva de dichos recursos naturales o la previsión de que exista un cambio de uso del suelo en un instrumento de planeamiento con anterioridad a la producción del daño.

Mayor novedad presentan las pautas que se prevén para la determinación de las medidas de reparación complementaria y compensatoria y en cuya elaboración se han tomado como referencia los trabajos y estudios elaborados por la Comisión Europea

sobre la metodología necesaria para aplicar la Directiva 2004/35/CE (Proyecto REMEDE).

En lo referente a la *Vivienda*, se ha aprobado: el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y Real Decreto 1675/2008, de 17 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre de 2007, que aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al ruido» del Código Técnico de la Edificación y modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo de 2006, que aprueba el Código Técnico de la Edificación.

Respecto al Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, ha de destacarse que el Plan que aprueba, en relación con la rehabilitación urbana, asume las recomendaciones establecidas en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007), y en la Resolución del Parlamento Europeo «El seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial», aprobada el 21 de febrero de 2008.

En lo que se refiere al Real Decreto 1675/2008, de 17 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre de 2007, que aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al ruido» del Código Técnico de la Edificación y modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo de 2006, que aprueba el Código Técnico de la Edificación, ha de señalarse que este Reglamento extiende durante seis meses más el periodo de aplicación voluntaria del «DB-HR Protección frente al ruido», de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1371/2007.

En materia de *Residuos*, se han aprobado dos normas: el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

El *Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos*. Este Real Decreto incorpora a nuestro derecho interno la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, además de desarrollar las prescripciones establecidas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, cumpliendo con el mandato establecido en su disposición final cuarta, para lograr una adecuada gestión ambiental de los residuos de pilas y acumuladores. El ámbito de aplicación de este Real Decreto abarca tanto a las pilas y acumuladores portátiles, es decir, las de consumo doméstico más frecuente, como a las industriales y de automoción, prohibiendo la puesta en el mercado de las que contengan ciertas cantidades de mercurio o de cadmio. Se establece un régimen de obligaciones para la puesta en el mercado de pilas, acumuladores y baterías y se fija un calendario para el cumplimiento de los objetivos de recogida referido tanto a las pilas y acumuladores portátiles como a las de carácter industrial y de automoción.

Medio ambiente urbano

351

La gestión de los residuos de pilas y acumuladores se regula partiendo de la creación de redes de puntos para la recogida selectiva de pilas, acumuladores y baterías usadas, estableciéndose algunas especificaciones especiales para la recogida de las de carácter industrial o de automoción.

En lo referente a las plantas de tratamiento y reciclaje se detallan en el texto las instrucciones técnicas y condiciones a que deberán ajustarse y el régimen jurídico para la autorización de estas instalaciones.

Mención especial merecen las medidas previstas para promover, desde las administraciones públicas, la prevención de la producción de residuos, el fomento de las nuevas tecnologías de tratamiento y reciclaje y de procedimientos de gestión y auditoría ambiental o el de sistemas de calidad y seguridad laboral certificados.

En lo concerniente al *Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición*, ha de subrayarse que el problema ambiental que plantean estos residuos se deriva no sólo del creciente volumen de su generación, sino de su tratamiento, que todavía hoy es insatisfactorio en la mayor parte de los casos. Entre los impactos ambientales que ello provoca, cabe destacar la contaminación de suelos y acuíferos en vertederos incontrolados, el deterioro paisajístico y la eliminación de estos residuos sin aprovechamiento de sus recursos valorizables. Esta grave situación debe corregirse, con el fin de conseguir un desarrollo más sostenible de la actividad constructiva.

Las entidades locales históricamente han desempeñado un papel muy importante en la gestión y tratamiento de este tipo de residuos. La entrada en vigor de este Real Decreto, y de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, va a implicar un esfuerzo de adaptación de las ordenanzas municipales a los objetivos del mismo.

El régimen de control de la producción, posesión y gestión de los residuos de construcción y demolición se basa en la necesaria colaboración entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales para el cumplimiento de las competencias que, respectivamente, les atribuye la legislación sobre residuos. No obstante, se contempla la posibilidad del establecimiento, en los términos previstos en la legislación de las Comunidades Autónomas, de un mecanismo de control vinculado a la obtención de la licencia de obras, mediante la constitución por parte del productor de una fianza u otra garantía financiera equivalente, que responda del cumplimiento de los requisitos del Real Decreto y, en particular, de la gestión de los residuos de construcción y demolición que se producirán en la obra.

El Real Decreto también establece las condiciones que deberán cumplir, con carácter general, los gestores de residuos de construcción y demolición, así como las exigibles, en particular, para su valorización.

Una de las dificultades por las que en la actualidad no se alcanzan unos niveles satisfactorios de reciclado de residuos de construcción y demolición es el hecho de que en su mayoría se depositan en vertedero a coste muy bajo, sin tratamiento previo y, a menudo,

sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa sobre vertederos. Para corregir esta situación, el Real Decreto prohíbe el depósito sin tratamiento previo y demanda el establecimiento de sistemas de tarifas que desincentiven el depósito en vertedero de residuos valorizables o el de aquellos otros en los que el tratamiento previo se haya limitado a una mera clasificación.

El Real Decreto también establece los criterios mínimos para distinguir cuándo la utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, puede considerarse una operación de valorización y no de eliminación en vertedero.

Ya en el ámbito de *Aguas*, ha de resaltarse la aprobación del *Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, que modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico*, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril de 1986.

A través de esta modificación se incorpora al Reglamento del Dominio Público Hidráulico la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, que ya había sido transpuesta en el art. 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Por otro lado, si bien este Real Decreto no es una transposición de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, sí incorpora los criterios que dicha Directiva establece en lo que se refiere a las zonas inundables. De tal modo aplica «la gestión del riesgo», a la seguridad en materia de presas, embalses y balsas. El nuevo sistema de seguridad descansa sobre dos pilares. En primer lugar, sobre la base de las obligaciones exigidas al titular de la presa o balsa, definidas con precisión en las Normas Técnicas de Seguridad. En segundo lugar, mediante el control de la seguridad como conjunto de actuaciones que debe realizar la administración pública competente para verificar que el titular ha cumplido las exigencias establecidas en las Normas Técnicas de Seguridad.

Por último, ha de reseñarse el *Real Decreto 35/2008, de 18 enero, que modifica el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas*, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre de 1999. Entre otros aspectos novedosos de este Reglamento ha de resaltarse la regulación del control de áreas contaminadas, con lo que se pretende dar solución al control de terrenos o recursos hidrológicos que, no perteneciendo a instalaciones reguladas por el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, se hayan visto afectados por contaminación radiológica.

En el ámbito organizativo se han aprobado: el *Real Decreto 1424/2008, de 14 agosto, por el que se determina la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad*, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma; el *Real Decreto 1130/2008, de 4 julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*; y *Real Decreto 12/2008, de 11 enero, que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales*.

III. NORMATIVA AUTONÓMICA

En el *ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid*, únicamente ha de reseñarse la aprobación del Decreto 2/2008, de 17 de enero de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Ha de destacarse que se incluye «La Dirección General de Medio Ambiente Urbano», a la que se atribuye, en particular, las siguientes competencias (art. 10): *a)* La elaboración de proyectos y anteproyectos normativos relativos a las competencias de la Dirección General; *b)* La elaboración y el seguimiento de planes y programas relacionados con la protección del medio hídrico, atmosférico, con el cambio climático, así como con la gestión de los residuos y de los suelos contaminados; *c)* La conservación y explotación de las infraestructuras y equipamientos ambientales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio relacionados con el tratamiento de residuos; *d)* La conservación y explotación de la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire de Madrid, para la evaluación de la calidad atmosférica de la región; *e)* La inspección, control y seguimiento de las actividades con incidencia ambiental en el medio urbano de la Comunidad de Madrid en relación con las competencias de la Dirección General; *f)* La tramitación y resolución de los expedientes administrativos en materia de residuos, aire, agua, ruido y suelos contaminados; *g)* La captación y tratamiento de los datos y variables que caracterizan la calidad ambiental del medio urbano de la Comunidad de Madrid. De la Dirección General de Medio Ambiente Urbano dependerán las siguientes Subdirecciones Generales: La Subdirección General de Calidad Hídrica y Residuos y la Subdirección General de Prevención Ambiental y Calidad Atmosférica (art. 11).

IV. NORMATIVA MUNICIPAL

En años anteriores, el Ayuntamiento de Madrid ha realizado una abundante labor normativa, para adecuar sus normas a las nuevas disposiciones estatales y autonómicas, aprobando ordenanzas de todas las materias sectoriales en el ámbito medioambiental. Por ello, muy pocas novedades normativas se han producido en el año 2008.

Ha de reseñarse la aprobación, con fecha de 10 abril de 2008, por *Acuerdo de la Junta de Gobierno de Medidas de Eficiencia Energética en los Edificios e Instalaciones del Ayuntamiento de Madrid* (BO Ayuntamiento de Madrid, de 25 de abril de 2008, núm. 5809). Del mismo modo ha de tenerse en cuenta el *Inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes. Estructura y Organización*, aprobado por *Acuerdo de la Junta de Gobierno*, de 30 de diciembre de 2008 (BO Ayuntamiento de Madrid, de 23 de enero de 2009, núm. 5887). Dicho inventario se inserta como Anexo del Inventario General del Ayuntamiento de Madrid, regulado por el Reglamento del Inventario General del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por Acuerdo Plenario de 28 de marzo de 2006. Este inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes comprende las calles, parques, jardines y

demás clases de zonas verdes y vías públicas de titularidad municipal existentes en el término municipal de Madrid, así como las concesiones y autorizaciones que se otorguen para la ocupación privativa de las mismas. La aprobación del Inventario de Vías Públicas y Zonas Verdes se producirá durante el primer trimestre siguiente a la finalización de cada año.

V. JURISPRUDENCIA

1. Presentación

En el año 2008 ha de destacarse en esta materia una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas referida a la evaluación ambiental de la autovía urbana de circunvalación de Madrid (M-30). En lo que concierne al Tribunal Constitucional no existe en materia de Medio Ambiente Urbano ningún pronunciamiento. Y, por último, en lo referente al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia en este sector del Medio Ambiente Urbano la gran mayoría de los pronunciamientos se centran en dos materias: Ruido y Telecomunicaciones.

2. Aplicación de la normativa comunitaria al caso de la evaluación ambiental de la autovía urbana de circunvalación de Madrid (M-30)

En la *STJCE (Sala 3.ª) de 25 de julio de 2008, As. C-142/07*, se plantea la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental de las obras de reforma y mejora de la M-30 de Madrid en aplicación de la normativa comunitaria (Directivas 85/337/CEE y 91/11/CE). Concluye la sentencia con la necesidad de su sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental por sus propias características, además de afirmar que no pueden fraccionarse los proyectos para evitar el sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

El ayuntamiento de Madrid aprobó quince proyectos que no habían sido precedidos de una evaluación de impacto ambiental por no superar los 5 km de longitud —distancia a partir de la cual la normativa autonómica obliga a la realización de un trámite de impacto ambiental—. Ha de señalarse que en la sentencia se afirma que las mencionadas obras van a suponer un incremento del tráfico en un 25 por 100.

Una de las cuestiones debatidas es la de la calificación jurídica de la infraestructura. Para el Ayuntamiento de Madrid es una «vía urbana», concepto que no se encuentra en las actuaciones expresamente sometidas a evaluación de impacto ambiental en la normativa comunitaria, por lo que no debe someterse a evaluación de impacto ambiental. Este argumento es rechazado por el TJCE, al estimar que es contrario al Derecho comunitario que una actuación quedara sin procedimiento de evaluación de impacto ambiental

por el mero hecho de que no fuera expresamente mencionada en la normativa aplicable. A estos efectos el Tribunal recuerda que en las directivas se incluyen los conceptos de «autopistas» o «vías rápidas», así como de «nuevas carreteras» con una determinada definición para estas últimas. Y en relación con todo ello se indica expresamente que «se debe precisar, por una parte, que, como sostiene fundadamente la Comisión de las Comunidades Europeas, los conceptos enunciados en los anexos citados son conceptos de Derecho comunitario, a los que ha de darse una interpretación autónoma y, por otra parte, que no cabe excluir que las clases de vías que se mencionan en dichos anexos se localicen tanto en aglomeración urbana como fuera de ella» (*vid.* punto 29). Para la definición de «vía rápida» la Directiva 85/337/CE se remite al Acuerdo europeo de 15 de noviembre de 1975, sobre las principales vías de tráfico internacional, y de ello se deduce que se trata de «una vía reservada a la circulación automovilística, accesible sólo desde accesos o cruces reglamentados, y en la que está especialmente prohibido detenerse o estacionar en la calzada». Indica además el Tribunal que de esa definición no se deduce una exclusión de las vías situadas en las áreas urbanas, por lo que en dicha definición se incluye la M-30. Igualmente para el concepto de autopista habría que partir de lo indicado en el Acuerdo europeo de 1975 mencionado. Por lo que el Tribunal afirma la obligación de sujeción de la M-30 al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En lo que se refiere a las obras acometidas, el TJCE establece que el concepto «construcción» regulado en la normativa comunitaria incluye las obras de reforma y mejora. Y aclara el Tribunal, que aún en el caso de que no se considerara que en dicho concepto de «construcción» no se incluyen las obras realizadas en la M-30, no por eso puede afirmarse que las obras de la M-30 se excluirían de la aplicación de la normativa comunitaria, pues entonces debería juzgarse si se trata de actuaciones sometidas a evaluación por tratarse de proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización, entre otros —*ex art.* 4.2 Directiva 85/337/CE modificada— (*vid.* punto 38). Junto con lo anterior, el Tribunal rechaza el hecho de que el fraccionamiento de un proyecto pueda llevar como consecuencia la exención de la evaluación del procedimiento ambiental, pues siempre hay que considerar el efecto acumulativo de los distintos proyectos sobre el medio ambiente (*vid.* punto 44).

Esta sentencia que se ha analizado tiene su origen en una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al art. 234 CE por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid (mediante Auto de 23 de enero de 2007). En virtud de la sentencia del TJCE, el mencionado Juzgado dictó la Sentencia de 16 de octubre de 2008, que anula la resolución dictada por la concejal del Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid, de fecha de 23 de mayo de 2005, por la que se acordó desestimar el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo órgano, de 17 de enero de 2005, por la que se resuelve aprobar —sin sometimiento a evaluación de impacto ambiental previa— una serie de proyectos relativos a obras en la M-30. Dicha Sentencia de 16 de octubre de 2008, es susceptible de recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con ocasión del cual deberá de decidir dicho

Tribunal si aplica en este caso una doctrina aplicada en casos anteriores que acepta un procedimiento sustitutivo en el que con carácter urgente se realice un estudio de impacto ambiental para los tramos ya ejecutados o en curso de ejecución, y una evaluación de impacto ambiental para los que aún no han comenzado a ejecutarse. El Juzgado «desde el máximo respeto y acatamiento del, sin duda, superior criterio del órgano al que está jerárquicamente subordinado», se pronuncia en contra de la aplicación en el presente supuesto de la doctrina del TSJ de Madrid expuesta, y mantiene su criterio de anulación.

3. Sentencias en materia de contaminación acústica

3.1. *Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado de forma reiterada en el sentido de afirmar rotundamente que el ruido puede ocasionar la vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 15 y 18 CE).

La *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 235/2008, de 18 de febrero (*rec. de apelación* núm. 1448/2006, FFDD 6 y 7), realiza una pormenorizada recopilación de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, y sintetiza la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional por el Tribunal Supremo en los razonamientos, que por su interés, seguidamente reproducimos:

«(...) Como domicilio inviolable ha de identificarse el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima, por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.

Este derecho fundamental ha adquirido una dimensión positiva, en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad.

Habida cuenta que el texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegurar la protección del derecho fundamental de que se viene hablando no sólo frente a las injerencias de terceras personas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

El ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente de permanente perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (como lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental).

Medio ambiente urbano

357

Ciertos daños ambientales, en determinados casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio.

Debe merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la vida personal y familiar, en el ámbito domiciliario, una exposición prolongada a determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de acciones y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

Y a continuación, la sentencia precisa otra cuestión, en orden a las medidas adoptadas por el ayuntamiento:

«A la hora de valorar si se ha producido en este caso la vulneración de los mencionados derechos fundamentales debemos comenzar recordando algunas de las consideraciones que hicimos en nuestra sentencia ya citada de 12 de marzo de 2007 (casación 340/03). Decíamos en aquella ocasión que ...una cosa es admitir, conforme a la doctrina recogida en la STC 119/2001 y en las sentencias de esta Sala de 10 de abril y 29 de mayo de 2003, que ciertos daños ambientales, en casos de especial gravedad, y aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de la vida privada y familiar privándola del disfrute de su domicilio, y admitir también que la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido objetivamente calificables como evitables e insoportables sea merecedora de protección por la posible afectación de aquellos derechos, y otra muy distinta es afirmar que la vulneración de tales derechos fundamentales se produce por la no adopción de la medida concreta solicitada por los denunciantes (...). Porque, en efecto, no cabe descartar que frente a la denuncia de ruidos excesivos el Ayuntamiento reaccione adoptando medidas de diferente signo y ampare así los derechos de los ciudadanos por vías diferentes a la solicitada por los reclamantes (...).».

De igual modo, la *STS de 2 junio de 2008 (rec. de casación núm. 10130/2003, FD 3)*, afirma:

«La inmisión en el domicilio de ruidos por encima de los niveles establecidos supone una lesión del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario en la medida que impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que puede suponer la lesión del derecho a la integridad física y moral del art. 15 de la Constitución (SSTC 16/2004 y 191/2003). Vulneraciones que son imputables a los poderes públicos que con su acción u omisión han dado lugar o no han impedido esa contaminación».

En el mismo sentido, se manifiesta la *STS de 25 de marzo de 2008 (rec. de casación núm. 148/2007, FD 6)*, que en orden a la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración literalmente argumenta:

«Finalmente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias de 10 de abril de 2003 y 23 de febrero y 24 de abril de 2004, declara que el ruido puede llegar a represen-

tar un factor psicopatógeno y puede ser una fuente de permanente perturbación en la calidad de vida, que puede atentar o poner en peligro la salud de las personas y la inviolabilidad del domicilio, pero siempre que los ruidos sean evitables e insoportables. Esos ruidos son los causantes del daño susceptible de indemnización y están representados por la imposibilidad de utilizar el domicilio habitual y la correlativa necesidad de buscar otro distinto para evitar las molestias; o, cuando se continúe en el propio, por la incomodidad o sufrimiento moral y físico experimentado en la vida personal.

No es necesario, en consecuencia, y para que surja la obligación de indemnizar por parte de la administración demandada, la acreditación de la existencia de cualquier tipo de enfermedad producida por el ruido, lo cual serviría para incrementar en dicho caso el importe de la indemnización a fijar por esta Sala dependiendo de la enfermedad sufrida y tiempo de curación, siendo suficiente la acreditación de un ruido continuado y la incomodidad o sufrimiento experimentado, hechos que entendemos que han quedado suficientemente probados de la documental aportada por los recurrentes y de la prueba practicada en el presente recurso Contencioso-Administrativo».

En sentido similar téngase en cuenta las siguientes sentencias: *STS de 22 de julio de 2008 (rec. de casación núm. 337/2006)*; *STSJ de Cataluña núm. 66/2008, de 29 de enero (rec. de apelación núm. 123/2007)*; *STSJ de Cataluña núm. 8/2008, de 16 de enero (rec. de apelación núm. 102/2007)*; *STSJ de Andalucía (Sevilla), de 9 de enero de 2008 (rec. de apelación núm. 542/2007)*.

3.2. Ordenanza Municipal de Ruido que permite dejar en suspenso temporalmente el nivel de ruido en el interior de las viviendas

La *STSJ del Principado de Asturias núm. 1157/2008, de 30 de septiembre de 2008 (rec. contencioso-administrativo núm. 637/2006, FD 4)*, afirma que la Ordenanza Municipal en cuanto autoriza a suspender provisionalmente los objetivos de calidad acústica en el interior de las viviendas, por la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, no supone una vulneración de la Ley 37/2003, del Ruido o de los principios generales del derecho o no se puede interpretar como una actuación contraria o con desviación de poder:

«(...) puesto que (...) se contempla la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica, con motivo o por razón, lo que viene a ser lo mismo, de la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, atribuyendo, respectivamente, a las Administraciones Públicas la Ley, y a la Alcaldía las Ordenanzas, la posibilidad de adoptar, previa valoración de la incidencia acústica, las medidas necesarias que dejen en suspenso temporalmente el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a aquéllas, según la ley, y los niveles señalados en el art. 8, tanto en el exterior o como en el interior de las viviendas, según la Ordenanza.

Las únicas divergencias que se aprecian entre la Ley (Ley 37/2003, del Ruido) y la Ordenanza, son la referencia que la Ley hace a “determinadas áreas acústicas”, que no se

contiene en la Ordenanza, lo que carece de trascendencia en tanto no se determine que puedan existir áreas acústicas en las que no pueda suspenderse provisionalmente los niveles máximos admitidos de emisión sonora, así como la referencia que la Ordenanza hace a su alteración tanto en el exterior como en el interior de las viviendas no recogida en la Ley, mas si ésta autoriza la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica, se entiende que ello podrá afectar tanto al exterior como al interior de las viviendas al no establecer la necesidad de adoptar medidas paliativas que pudieran mitigar tales efectos en el interior de las viviendas, teniendo en cuenta siempre que se trata de una suspensión de carácter provisional que obedece a la organización de determinados actos de especial proyección y que deberá adoptarse previa valoración de la incidencia acústica en el lugar donde se produzca el evento de carácter especial».

3.3. Contenido de los Mapas de capacidad acústica

La STSJ de Cataluña núm. 73/2008, de 25 de enero (rec. contencioso-administrativo núm. 584/2007), parte del presupuesto de que, de acuerdo con el art. 9 de la Ley 16/2002, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, el mapa de capacidad acústica «debe incluir la información siguiente: a) la inmisión al ruido calculada o medida; b) los modelos de cálculo utilizados; c) los datos de entrada para el cálculo del ruido; d) la afectación de los sectores expuestos al ruido; e) las zonas de sensibilidad acústica atribuidas; f) los valores límite de inmisión y los valores de atención atribuidos a cada zona de sensibilidad acústica».

En cambio, afirma que la Ordenanza impugnada está huérfana «(...) de toda documentación o información previa que permita analizar y valorar su resultado. En la respuesta que dio el ingeniero municipal a las alegaciones al acuerdo de aprobación inicial (fols. 76 a 80), al contestar a la primera (fol. 77) se pone de manifiesto que el mapa se ha elaborado adoptando para la zona A de alta sensibilidad acústica los valores guía de inmisión exterior máximos admisibles a las actividades de segunda categoría en el art. 269 del vigente Plan General de Martorelles de 8 de julio de 1987; y, por otro lado, atendiendo a las medidas sonométricas de inmisión exterior que se habían realizado en distintos puntos de los viales del casco urbano, para obtener un catastro sónico para la Auditoría Ambiental de Martorelles realizada por la Diputación de Barcelona en el año 2002-2003, para la aprobación de la Agenda 21 Local (...). Los mapas de capacidad acústica no deben responder sólo a teóricas indicaciones urbanísticas sino a la realidad existente en el territorio en cuestión y a la voluntad de incidir sobre la misma; además un mapa elaborado en el año 2004 no puede partir de medidas de inmisión tomadas sólo en distintos puntos de viales del casco urbano dos años antes, amén de que la auditoría mencionada por el técnico no forma parte del expediente administrativo, por lo que no ha podido ser valorada; en consecuencia, resulta insuficiente, a los efectos de los requisitos exigidos en los arts. 9 de la Ley indicada y de la propia Ordenanza, la información que puede obtenerse del mapa impugnado (...)». Por lo que la sentencia declara nulo de pleno derecho dicho mapa de capacidad acústica.

3.4. *El caso particular de los ruidos producidos por el Aeropuerto de Barajas*

Aunque no pueden situarse en el campo del Derecho local, no puede dejar de mencionarse —por su indudable importancia en materia de ruido— una serie de sentencias que se han vertido en el año 2008, referidas a la contaminación acústica derivada de la actividad del Aeropuerto de Barajas.

La *STS de 13 de octubre de 2008 (rec. de casación núm. 1553/2006, FFDD 7, 9 y 11)*, en aplicación de la doctrina asentada en esta materia expuesta anteriormente, estima que debe prosperar la tesis de los denunciantes sobre la vulneración de su derecho a la intimidad domiciliaria. En cambio declara que no procede acoger que se haya vulnerado el derecho a la vida y a la integridad física y moral de los vecinos, ya que no se han presentado pruebas suficientes que demuestren que éstos han padecido trastornos de salud.

A pesar de que también quede fuera del ámbito de este estudio, asimismo es digna de resaltar la *STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1315/2008, de 9 de julio (rec. contencioso-administrativo núm. 831/2005)*, en la que se analizan los presupuestos para que los niveles acústicos de los ruidos de la actividad aeroportuaria, puedan dar lugar a la adopción de medidas compensatorias excepcionales previstas en las normas.

Por último, ha de mencionarse también en esta materia la *STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1016/2008, de 4 de junio (rec. contencioso-administrativo núm. 671/2005)*.

4. Sentencias en materia de telefonía móvil

En primer lugar se analizará la jurisprudencia en esta materia en orden a la distribución competencial, para seguidamente estudiar las sentencias que analizan la legalidad en concreto de las determinaciones que se incluyen en las normas municipales en materia de telefonía móvil. En lo que se refiere a este último análisis ha de señalarse que los Tribunales fiscalizan la legalidad de los preceptos de las Ordenanzas cuestionados desde las perspectivas de los parámetros que sirven para determinar la existencia de proporcionalidad; esto es, la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

4.1. *Distribución de competencias en materia de telefonía móvil entre el Estado y Comunidades Autónomas, y Entidades Locales*

La *STSJ de Galicia núm. 82/2008, de 14 de febrero (rec. contencioso-administrativo núm. 4223/2005, FD 2)*, reitera la jurisprudencia asentada desde las SSTs de 24 de enero de 2000 (rec. casación 114/1994) y de 18 de junio de 2001 (rec. casación 8603/1994), argumentando lo que sigue:

«1.º) La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales. Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativos a obras e instalaciones en edificios [art. 4.1.a) LRBRL y 5 RSCL], tendente a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos [art. 25.2.a)], ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [art. 25.2.b)], protección civil, prevención y extinción de incendios [art. 25.2.c)], ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2.d)], protección del medio ambiente [art. 25.2.f)], patrimonio histórico-artístico [art. 25.2.e)], y protección de la salubridad pública [art. 25.2.f)]. 2.º) El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no pueden entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas».

4.2. *Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil*

La STS de 18 de junio de 1998 (rec. casación núm. 6661/1992, FD 10), fue la sentencia que sentó las pautas que las posteriores sentencias del Alto Tribunal y de los Tribunales Superiores de Justicia van a recoger a la hora de analizar si es ajustado al Ordenamiento Jurídico que una Ordenanza recoja la exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil.

Dicha sentencia parte de las finalidades que persigue dicho Plan Técnico:

1. Garantizar una buena cobertura territorial mediante la disposición geográfica de la red y la adecuada ubicación de las antenas.
2. La pertinente protección de los edificios o conjuntos catalogados, vías públicas y paisaje urbano.

Y seguidamente afirma que estas materias están estrechamente relacionadas con la protección de los intereses municipales que justifican la intervención del Municipio en este campo. Con este objetivo no parece desproporcionada la exigencia de una planificación de las empresas operadoras que examine, coordine e incluso apruebe el Ayuntamiento. Ahora bien, a continuación aclara que esta facultad de intervención no es incondicionada, sino que debe llevarse a cabo garantizando la observancia de la normativa estatal en la materia y de las directrices emanadas de la Administración estatal en el marco de sus competencias, mediante la exigencia de que el plan técnico se ajuste a los correspondientes proyectos técnicos aprobados por el, a la sazón, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En esta misma línea, la *STSJ de Galicia* núm. 82/2008, de 14 de febrero (rec. contencioso-administrativo núm. 4223/2005, FD 3), establece:

«Nada se puede cuestionar a la voluntad expresada de compatibilizar la funcionalidad de los elementos y equipos que requiere la instalación de un servicio de calidad con la preservación del paisaje urbano y natural, minimizando la ocupación y el impacto de su implantación. La protección del paisaje y la minimización del impacto visual encuentra su apoyo en la legislación medioambiental y urbanística, que constituye una materia estrechamente relacionada con la protección de los intereses municipales. En la medida que responde a esa voluntad de compatibilizar la calidad del servicio con la preservación del paisaje urbano y natural, tampoco merece crítica alguna. Partiendo de lo hasta aquí expuesto no se aprecia incorrección en las determinaciones de la Ordenanza respecto a la exigencia sobre previa aprobación del Plan de implantación, siendo de significar que la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2003, expresa lo siguiente: “C) La exigencia de un plan técnico previo para la autorización de las antenas de telefonía móvil se presenta con la finalidad de garantizar una buena cobertura territorial mediante la disposición geográfica de la red y la adecuada ubicación de las antenas y la pertinente protección de los edificios o conjuntos catalogados, vías públicas y paisaje urbano. Estas materias están estrechamente relacionadas con la protección de los intereses municipales que antes se han relacionado. Con este objetivo no parece desproporcionada la exigencia de una planificación de las empresas operadoras que examine, coordine e, incluso apruebe el ayuntamiento”. Obviamente, la normativa sectorial reguladora de los aspectos técnicos debe ser observada, pero ello es perfectamente compatible con las previsiones examinadas de la Ordenanza, entendidas las mismas con la finalidad que les es propia en el ámbito competencial de la Administración local y cuando las posibles circunstancias materiales diversas que vayan surgiendo con posterioridad serían susceptibles de justificar los oportunos planteamientos formales en solicitud de las modificaciones que fueran procedentes. En la misma línea, es plenamente asumible el contenido en el que se recogen suficientes y razonables opciones que permitirían una adecuada compatibilización entre las razones urbanísticas, medioambientales y paisajísticas y las necesidades de las operadoras».

En el mismo sentido, *vid.* la *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 275/2008, de 9 de marzo (rec. contencioso-administrativo núm. 1307/2004, FD 6) y la *STSJ de Cataluña* núm. 383/2008, de 13 de mayo (rec. contencioso-administrativo núm. 1260/2003).

4.3. *Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor tecnología*

Se afirma por una jurisprudencia consolidada que dicha exigencia entra de lleno dentro de las atribuciones urbanísticas que tiene el Ayuntamiento por lo que se reputan ajustadas a Derecho, ejemplo de ello es la *STSJ de Galicia* núm. 83/2008, de 14 de febrero (rec. contencioso-administrativo núm. 4230/2005, FD 9):

«En cuanto se combate que las empresas deberán utilizar la mejor tecnología que sea compatible con la minimización del impacto visual y medioambiental, no cabe acoger esta

impugnación porque, según dice la STS de 15 de diciembre de 2003, reiterando el criterio de la STS de 18 de junio de 2001, “la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las normas reglamentarias y, en concreto por las Ordenanzas municipales, es no sólo posible y constitucionalmente lícito sino habitual e inevitable, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia”. Y dicha resolución añade: “Tampoco puede compartirse que se introduzcan criterios subjetivos que comporten una inadmisibile discrecionalidad, ya que los términos utilizados por la Ordenanza responden a supuestos de discrecionalidad impropia o técnica”».

En el mismo sentido téngase en cuenta la *STSJ de Galicia núm. 82/2008, de 14 de febrero (rec. contencioso-administrativo núm. 4223/2005, FD 3)*; la *STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 593/2008, de 9 de junio (rec. contencioso-administrativo núm. 111/2006, FD 8)*; y la *STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 593/2008, de 9 de junio (rec. contencioso-administrativo núm. 111/2006, FD 8)*.

4.4. *Inclusión de normas que imponen niveles máximos de emisión radio-eléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil*

Es una realidad que en la normativa municipal reguladora del establecimiento de estaciones base de telefonía móvil prolifere la introducción de normas que imponen niveles máximos de emisión radio-eléctrica o fijan distancias mínimas de situación de las estaciones.

En lo que se refiere al establecimiento de niveles máximos de emisión radio-eléctrica la jurisprudencia lo califica de medida normativa de naturaleza medio-ambiental y como tal de forma unánime se pronuncia, declarando dichas normas no ajustadas al ordenamiento jurídico por tratarse de normas adicionales de protección, que en caso alguno consideran que puedan ser competencia de los ayuntamientos.

Así, la *STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 275/2008, de 9 de marzo (rec. contencioso-administrativo núm. 1307/2004)*, expresamente establece: «(...) entrando en el estudio de los límites de distancias y densidad de potencia del artículo... de la Ordenanza, resulta desacertada su impugnación por la parte demandante por ser plenamente ajustado a Derecho, lo que resulta ser una invocación de la exigibilidad en materia de exposición humana a los campos electromagnéticos de la reglamentación prevista en el RD 1066/2001, de 28 de septiembre, lo que constituye una correcta remisión a la normativa aplicable, por cierto, de carácter estatal, y sin que se disponga medida alguna que contradiga o modifique la regulación de tal reglamentación sobre condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas (...)».

Dicha unanimidad jurisprudencial no se da en lo que respecta a la fijación de distancias mínimas de situación de las estaciones. En lo referente a este punto existen resoluciones contradictorias en cuanto a la consideración de la fijación de distancias como una

cuestión urbanística o medio-ambiental. Sólo en el primer caso se entiende ajustado a derecho la fijación de distancias mínimas. Éste es el supuesto de la *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 593/2008, de 9 de junio (*rec. contencioso-administrativo* núm. 111/2006, FD 8), que argumenta como sigue:

«(...) parece razonable que se establezca una regulación sobre la ubicación de los emplazamientos de las antenas de telefonía móvil, pues la naturaleza y usos urbanísticos de los terrenos de un municipio es una competencia básica de los Ayuntamientos, en lo que viene a ser la ordenación racional de su territorio, máxime si se trata de espacios o bienes protegidos o de minimizar los impactos visuales sobre los mismos. La necesidad de dicha regulación se hace más evidente si se atiende al efecto multiplicador que en la incidencia ciudadana puede tener la liberalización en la provisión de redes prevista en la normativa comunitaria (Directiva 96/19/CE, de la Comisión de 13 de marzo, y en la Ley 11/1998). Y ello no vulnera el derecho que tienen las empresas operadoras, consecuencia de la explotación de servicios de telecomunicación, a la ocupación del dominio público, en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio público de que se trata [arts. 17 LOT/87, art. 138.b) del TRLS de 1992 y 43 y ss. Ley del Suelo de 1998]. Ya ello cabe añadir que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados no invalida los citados preceptos pues, en todo caso, en la eventual revisión jurisdiccional de los actos dictados en aplicación de dichas normas puede precisarse el alcance de dichos conceptos».

En sentido idéntico, *vid. STSJ de Galicia* núm. 270/2008, de 3 de abril (*rec. contencioso-administrativo* núm. 5581/2002, FD 5), y *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 275/2008, de 9 de marzo (*rec. contencioso-administrativo* núm. 1307/2004).

Por el contrario, la *STSJ de Galicia* núm. 82/2008, de 14 de febrero (*rec. contencioso-administrativo* núm. 4223/2005, FD 4), se incluye en el grupo de sentencias que no admiten la legalidad de la fijación por una Ordenanza de las distancias mínimas:

«No procede sin embargo aceptar las distancias adicionales de protección recogidas en el Anexo I de la Ordenanza. Hemos de reproducir aquí lo expresado en la sentencia de esta Sala de 26 de mayo de 2005, dictada en el recurso núm. 4708/2002. Decimos en ella que “El art. 42.3 de la Ley General de Sanidad dispone que los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente, contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales; b) control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; c) control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos. Pero el art. 40 de la misma Ley establece que será la Administración del Estado la que determinará, con carácter general, los métodos de análisis y medición y los requisitos técnicos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente. En cumplimiento de lo previsto en el art. 62 de la Ley 11/1998 se dictó el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, que aprobó el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico,

restricciones a las emisiones radioeléctricas, posteriormente desarrolladas en la Orden CTE 23/2002, de 11 de enero. En consecuencia los Ayuntamientos pueden exigir, en ejercicio de sus competencias en materia de salud, que se cumplan los requisitos determinados en esta normativa, pero no establecer ellos esos requisitos”. Ello conduce a la anulación del Anexo I de la Ordenanza».

En el mismo sentido, téngase en cuenta las *SSTSJ de Andalucía (Granada)*, núm. 534/2008, de 28 de julio (*rec. contencioso-administrativo núm. 1188/2003, FD 4*), y núm. 416/2008, de 31 de marzo (*rec. contencioso-administrativo núm. 698/2004, FD 3*).

4.5. Disposición de antenas como «actividad clasificada»

Una de las cuestiones que se han planteado como más polémicas ha sido la previsión contenida en muchas Ordenanzas Municipales de exigir a las operadoras de telefonía móvil una «licencia de actividad» como molesta, nociva, insalubre o peligrosa por cada una de las antenas instaladas; frente a esta realidad nos encontramos con dos tipos de pronunciamientos por parte de los Tribunales de Justicia. Aquellos que entienden ajustada al Ordenamiento Jurídico la exigencia de dicha licencia y los que en ningún caso atribuyen a los Ayuntamientos potestad normativa para incluir dicha exigencia de licencia de actividad clasificada.

4.5.1. Decisiones judiciales que entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada

La *STSJ de Galicia núm. 82/2008, de 14 de febrero (rec. contencioso-administrativo núm. 4223/2005, FD 6)*, se incluye en el grupo de sentencias que entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada y reconocen, sobre todo, por razones de seguridad, competencia municipal en la materia:

«La consideración como actividad clasificada del funcionamiento de las instalaciones a las que se refiere la Ordenanza litigiosa corresponde a su naturaleza potencialmente peligrosa, que queda clara en la normativa vigente. La Exposición de Motivos del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, dice que el Reglamento que se aprueba por él tiene, entre otros objetivos, el de adoptar medidas de protección sanitaria de la población; que para ello se establecen unos límites de exposición del público en general a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas, acordes con las recomendaciones europeas, y que para garantizar esta protección se establecen unas restricciones básicas y unos niveles de referencia que deberán cumplir las instalaciones afectadas por este Real Decreto; la exigencia sobre obtención de previa autorización en conexión con lo previsto sobre actividades calificadas se presenta no sólo razonable sino obligada, ante la conveniencia de garantizar la adopción de las medidas correctoras que fueran convenientes para asegurar en lo posible la seguridad de las personas en relación con unas actividades e instalaciones cuyo potencial generador de riesgo sigue siendo debatido, lo que precisamente

revela como elemental precaución la de procurar la participación en el expediente de la Administración y organismos competentes en la determinación de las medidas técnicas correctoras que en cada caso procedan».

En el mismo sentido, ha de tenerse también en cuenta la *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 593/2008, de 9 de junio (rec. contencioso-administrativo núm. 111/2006, FD 7), que afirma: «En cuanto a la licencia de actividades clasificadas habrá que estar a lo que dispongan si existen las leyes y los reglamentos de las Comunidades Autónomas. Sólo en caso de que tal normativa no exista podrá llevarse a cabo la regulación de la totalidad del tema (es decir, el carácter molesto o nocivo de las instalaciones) por los ayuntamientos afectados». En sentido idéntico téngase en cuenta, asimismo, la *STSJ de Andalucía (Málaga)* núm. 2335/2008, de 17 de septiembre (rec. contencioso-administrativo núm. 733/2002, FD 3).

4.5.2. Decisiones judiciales que no entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada

Puede afirmarse que es ésta hoy por hoy la doctrina jurisprudencial mayoritaria en los Tribunales Superiores de Justicia. Esta doctrina afirma que no puede entenderse la disposición de las antenas como «actividad clasificada», pues no consta acreditación objetiva de su carácter nocivo o peligroso para la salud pública que justifique su consideración como actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas y amparare la exigencia de licencia. A este juicio añaden razones de índole competencial y razones de dinámica de la propia licencia de actividad que impediría a los municipios exigir tal licencia.

En este grupo de sentencias se incluye la *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 593/2008, de 9 de junio (rec. contencioso-administrativo núm. 111/2006, FD 8).

5. Ordenanza Municipal de Captación Solar para Usos Térmicos que establece directamente especificaciones técnicas

La *STSJ de la Comunidad Valenciana* núm. 586/2008, de 12 de mayo (rec. de apelación núm. 1024/2006, FFDD 5 y 6), se adentra en la cuestión de determinar si la LBRL constituye suficiente base jurídica para fundamentar la aprobación por el ayuntamiento de Valencia de una Ordenanza que establece directamente especificaciones técnicas aplicables a las instalaciones destinadas a garantizar el empleo de energía solar en los edificios del Municipio de Valencia, en aspectos como la regulación de las condiciones de seguridad, calidad o eficiencia energética de los productos que deben instalarse. Y ello en la medida en que, como se verá a continuación, no existe en la legislación sectorial una habilitación expresa de la potestad normativa local en esta materia. Concluyendo lo que sigue:

«(...) el hecho de que se admita la competencia normativa local para exigir el empleo de energía solar en los edificios no significa necesariamente que los ayuntamientos

puedan regular los requisitos técnicos aplicables a las instalaciones o productos asociados. A este respecto conviene tener presente que la definición de las condiciones técnicas de la edificación, que incluye aspectos como la seguridad o las exigencias de eficiencia energética de las instalaciones térmicas se enmarca, en gran medida, en la política industrial así como en la relativa al régimen energético; ámbitos en los que únicamente se reconocen expresamente competencias normativas a las Administraciones estatal y autonómica. Es cierto que algunos de los aspectos regulados en la Ordenanza corresponden al ámbito de competencias propio de los entes locales, como las ordenanzas municipales de edificación conforme a la legislación urbanística, esto es, los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones [art. 15 de la derogada Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (LRAU)]; o, conforme a la vigente Ley 16/2005, urbanística valenciana (LUV), las condiciones de “edificabilidad, altura, número de plantas, retranqueos, volúmenes y otros análogos” [art. 37.1.g)], como, por ejemplo, las exigencias relativas al impacto paisajístico de las instalaciones que establece la Ordenanza recurrida (art. 14). Sin embargo, y, en concreto los aspectos técnicos que regulan los preceptos anteriormente citados de la Ordenanza exceden de dicho ámbito».

6. Relación entre la licencia de actividad clasificada y la licencia de obras

La *STSJ de Madrid, de 26 de febrero de 2008 (rec. de apelación núm. 965/2007, FD 5)*, analiza de forma detallada las relaciones entre la licencia de apertura de actividades clasificadas y la licencia de obras desde el punto de vista normativo y jurisprudencial, determinando en lo que se refiere a su orden y prelación que «(...) no obstante la indiscutible interdependencia de las licencias de obra y de actividades, con lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (...) lo único que se trata de evitar, en cuanto concebido en beneficio del Administrado, es la producción de autorizaciones que resultasen estériles y la realización de las obras correlativamente inútiles con el consiguiente perjuicio que para el particular deriva de ello, si no llega a conseguirse la licencia de apertura, por lo que la inobservancia de dicha norma en cuanto al orden temporal de ambas licencias, no genera la nulidad de lo actuado porque el citado precepto no significa que no se pueda otorgar la licencia de obras sin el previo otorgamiento de la actividad».

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

En lo que se refiere a las monografías publicadas en el año 2008, ha de tenerse en cuenta el libro *Derecho a un medio ambiente adecuado*, coordinado por A. EMBID IRUJO, del que destacamos el trabajo de I. JIMÉNEZ COMPAIRED, «Cogestión del tráfico urbano y derecho al medio ambiente: acciones públicas e instrumentos económicos» (pp. 129 a 220).

En lo que se refiere a las revistas, además de tenerse en cuenta las revistas especializadas en medio ambiente, han de tenerse en cuenta, los artículos siguientes:

- BALLINA DÍAZ, D.: «Marco normativo de la protección contra la contaminación acústica: posibilidades municipales de actuación. Especial atención a la Comunidad Autónoma de Galicia», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2008, pp. 3714-3724.
- GRAJAL BLANCO, M.: «Las instalaciones de telecomunicación en un municipio desde el punto de vista del impacto urbanístico», *Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 11, 2008, pp. 133-153.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006: valoración general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 49-60.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C.: «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 243, 2008, pp. 165-195.
- QUINTANA LÓPEZ, T. A.: «Las competencias de las corporaciones locales en materia de protección ambiental. Referencia a Castilla y León», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, pp. 7-19.
- RIEGO ARTIGAS, P. del: «La Agenda 21 Local. Una institución tergiversada», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2008, pp. 3697-3706.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S.: «La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 243, 2008, pp. 51-86.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: «El ámbito de regulación de la normativa municipal en materia de telefonía móvil», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 242, 2008, pp. 177-232.